

Länsberedningen och skatteförvaltningen

Av länsrådet K A Rönquist

Tidigare reformarbete

Våren 1967 lämnade länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsindelningsutredningen sina betänkanden. Något senare kom länsdemokratiutredningen med sitt förslag. En huvudfråga för länsförvaltningsutredningen och länsdemokratiutredningen gällde hur man skulle samordna den regionala samhällsplaneringen. De båda utredningarna sökte lösa länsförvaltningsproblematiken från skilda utgångspunkter, och två olika modeller för den regionala organisationen presenterades därför. Länsförvaltningsutredningens förslag byggde i detta hänseende på oförändrad uppgiftsfördelning mellan stat och kommun. Den samordnade planering som erfordras på regional nivå skulle förbli en statlig uppgift, förlagd till länsstyrelserna. Länsdemokratiutredningen föreslog däremot att landstingskommunerna skulle göras obligatoriskt ansvariga för den översiktliga länsplaneringen. Det förutsattes bl a att beslutanderätten i frågor av regionalpolitisk betydelse skulle flyttas över från läsnämnderna till landstinget.

Som bekant utlöste frågan om huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen en livlig allmän debatt. Denna fråga liksom länsförvaltningsproblemen i övrigt hänsköts till ny utredning genom länsberedningen, som nu har lämnat sitt betänkande – Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84).

De tidigare skänsutredningarna blev dock inte resultatlösa. Någon ändring i länsindelningen skedde visserligen inte – frågan härom var och är, som alla vet, en "het potatis".

Utredningsförslagen ledde till att länsstyrelserna omorganiserades år 1971. Även om denna omorganisation betecknades som partiell var den den mest genomgripande reform som länsstyrelserna undergått sedan de tillkom på 1600-talet. Länsstyrelserna fick en lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande och tio ledamöter, varav fem utsedda av Kungl Maj:t och fem valda av landstinget. Den gamla indelningen av länsstyrelserna i två avdelningar, landskansli och landskontor, upphörde. I stället skedde en mera funktionell indelning i tre avdelningar, nämligen planeringsavdelningen, förvaltningsavdelningen och skatteavdelningen, samt en från avdelningarna fristående administrativ enhet.

I betänkandet Skatteförvaltningen (SOU 1967:22) föreslog landskontorsutredningen bl a att ett nytt centralt ämbetsverk skulle inrättas för ledning av skatteförvaltningen i landet, att den regionala skatteförvaltningen skulle brytas ut från länsstyrelserna och förläggas till fristående skatteverk i varje län samt att prövningsnämnderna skulle ombildas till länskskatterätter som också skulle vara fristående från länsstyrelserna. Utredningens intentioner förverkligades såvitt gäller den centrala administrationen av skatteförvaltningen i huvudsak i och med att riksskatteverket

(RSV) inrättades den 1 januari 1971. På länsplanet innebar 1971 års länsstyrelse-reform att skatteförvaltningen i samtliga län utom Stockholms län förlades till den nya skatteavdelningen och att läns-skatte-rätter inrättades med organisatorisk för-ankring i förvaltningsavdelningen.

Den som vill veta mer om de här berörda reformerna och förarbetena till dem kan läsa regeringsrådet, numera generaldirektören, Sten Walbergs artikel i Skattenytt 1967 nr 6-7 och mina artiklar i tidskriften 1970 nr 8 och 1971 nr 8.

Samhällsplaneringen orh lekmanainflytandet

En huvuduppgift för länsberedningen har varit att behandla frågan huruvida den regionala samordnade samhällsplaneringen skall ha statligt huvudmannaskap som nu är fallet och som länsförvaltningsutredningen föreslog eller om uppgiften skall föras över till landstinget i enlighet med länsdemokratiutredningens förslag. Beredningen har ingående prövat de båda utredningarnas förslag.

En närmare redogörelse för beredningens resonemang i denna fråga faller utanför ramen för denna artikel. Beredningens slutsats blir att huvudmannaskapet för den samordnade regionala samhällsplaneringen även fortsättningsvis bör vara statligt. Det anses emellertid lämpligt att landstingskommunerna får ökat ansvar för vissa samhällssektorer förutom sjukvårdssektorn. Utredningen berör i detta sammanhang den regionala och lokala kollektiva trafikförsörjningen, räddningstjänsten samt institutionsbunden kulturell verksamhet såsom teatrar, orkestrar och museer.

När länsstyrelserna år 1971 fick lekmanastyrelser motiverades detta främst av de nya betydande arbetsuppgifter i samhällsplaneringsfrågor som då lades på länsstyrelserna. Hur lekmanaledamöterna skulle utses var länsstyrelse-reformens politiskt mest kontroversiella fråga. Vid riksdagsbehandlingen yrkades i flera motioner att landstinget skulle utse mer än halva antalet. Som bekant har spörsmålet om lekmanarepresentationen i länsstyrelsens styrelse vid flera tillfällen därefter kommit upp i den politiska debatten.

Länsberedningen föreslår nu att antalet ledamöter i länsstyrelsens styrelse skall vara tolv utom ordföranden – landshövdingen, m a o en ökning med två ledamöter. Beredningen anser att primärkommunerna har ett berättigat intresse att vara väl företrädade i länsstyrelsen, eftersom huvuddelen av de ärenden förtroendemannastyrelsen handhar rör dessa kommuner. Man vill tillgodose detta intresse genom att fyra av de tolv ledamöterna nomineras av Kommunförbundets länsavdelningar. Fyra ledamöter nomineras av landstinget. De åtta sålunda nominerade utses emellertid formellt av regeringen tillsammans med återstående fyra ledamöter vilka skall före-träda organisationslivet, två med erfarenhet från arbetstagarnas organisationer och två som representanter för företagarsidan inom näringslivet.

Länsindelningen

Vis av erfarenheter från tidigare försök att lösa länsindelningsfrågan har länsbered-ningen funnit att frågan inte bör studeras med utgångspunkt i en generell länsindel-ningsreform. Lösningen ligger inte i att mer eller mindre radikalt minska antalet län.

Tvärtom finner länsberedningen åtskilliga skäl tala för att de nu befintliga och sedan länge bestående länen får fortleva, i allt väsentligt inom nu existerande gränser.

Länsberedningens förslag innebär därför enbart justeringar av vissa länsgränser. Justeringarna syftar till att minska planeringsproblemen genom att länsgränserna bättre anpassas till befolkningens näringsgeografiska inriktning.

I två fall föreslår beredningen mindre justeringar av länsgränserna. Sålunda föreslås Älvkarleby kommun överflyttad från Uppsala till Gävleborgs län samt Habo och Mullsjö kommuner överflyttade från Skaraborgs till Jönköpings län.

Mest genomgripande är förslaget om en helt ny länsindelning i västra Sverige. Nuvarande Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län delas i öst-västlig riktning och ersätts av två nybildade län, förslagsvis benämnda Göteborgs och Vänersborgs län. Dessutom förs Kungälv kommun över från Hallands län till Göteborgs län. Södra delen av nuvarande Älvsborgs län med bl a Borås och Alingsås kommer därvid att ingå i det föreslagna Göteborgs län, medan norra delen av Bohuslän med bl a Uddevalla kommer att tillhöra Vänersborgs län.

För att skapa bättre förutsättningar för samordningen mellan sektorsplanerande organ och de regionalpolitiskt ansvariga myndigheterna föreslår länsberedningen också att landet indelas i åtta samverkansområden. De skall fastställas av statsmakterna och vara vägledande för de centrala ämbetsverken när det gäller landets indelning. Därigenom bör man enligt beredningen på sikt kunna uppnå att verken anpassar sina regionindelningar till en för landet så långt möjligt enhetlig regionindelning, lämpad för översiktlig planering. Man utgår från att den områdesindelning statsmakterna bestämmer blir mönsterbildande även för indelningen inom näringslivet, folkrörelserna m fl.

Länsberedningen understryker starkt att förslaget till bildande av samverkansområden inte bör uppfattas som bildande av "länsblock" med sikte på en framtida länsindelningsreform. Samverkansområdena är tvärtom att uppfatta som ett alternativ till en sammanslagning av länen till större enheter. Den regionalpolitiska beslutskompetensen skall ligga kvar på nuvarande länsnivå. Det är inte meningen att något gemensamt planeringskansli behöver inrättas inom de föreslagna samverkansområdena.

Skatteförvaltningen

Utbrytning eller ej

Länsberedningens förslag innebär att länsstyrelsernas verksamhet i än högre grad kommer att inriktas på samhällsplanering. Beredningen har därför prövat om den organisatoriska knytningen av skatteförvaltningen och förvaltningsrättskipningen till länsstyrelserna bör behållas.

Avgörande för frågan om skatteförvaltningen skall vara knuten till länsstyrelsen eller ej bör enligt beredningen vara om en sådan anknytning är organisatoriskt och funktionellt motiverad.

Det konstateras att skatteavdelningens kontakter inom länsstyrelsen i första hand

riktar sig mot förvaltningsavdelningens rättsenhet som kansli för länsskatterätten och den fr o m 1 juli 1975 inrättade fastighetstaxeringsrätten. Dessa kontakter bedöms dock inte vara av sådant slag att de motiverar att skatteavdelningen och rättens kansli tillhör samma organisation. Den partiella omorganisationen av länsstyrelserna innebär ju att de fiskaliska och de dömande funktionerna på skatteområdet fördes till skilda avdelningar. Trots det har allmänheten svårt att hålla de olika funktionerna i sär. En klar organisatorisk åtskillnad skulle enligt beredningen vara ägnad att bättre markera skillnaden mellan de fiskaliska och de dömande uppgifterna.

Skatteavdelningens behov av kontakt och samverkan med övriga enheter inom planeringsavdelningen och förvaltningsavdelningen betecknas som mycket begränsat och anses i princip inte vara av annan art än vad som förekommer olika myndigheter emellan. Något funktionellt samband mellan skatteavdelningen, å ena sidan, och planeringsavdelningen, å den andra, finns inte. Ej heller existerar något sådant samband mellan skatteavdelningen och förvaltningsavdelningens allmänna enhet.

I fråga om de externa kontakterna skiljer sig skatteavdelningens kontaktmönster helt från planeringsavdelningens. Den övergripande regionala samhällsplaneringen berör inte skatteförvaltningen. Sambandslinjerna på skattesidan löper främst vertikalt – uppåt mot praktiskt taget endast en central myndighet, RSV – nedåt mot i första hand de lokala skattemyndigheterna. Skatteavdelningens kontakter med RSV och de lokala skattemyndigheterna är mycket omfattande, och det funktionella sambandet med dessa myndigheter är starkt.

Det ligger inom skatteavdelningens ansvarsområde att svara för den regionala samordningen och planeringen av skatteförvaltningen. Någon egentlig styrning av skatteförvaltningen från länsledningens sida förekommer inte. Däremot leds och styrs verksamheten i betydande utsträckning av RSV. De väsentligaste uppgifterna inom skatteavdelningen, bl a processföringen och skattekontrollen, ankommer på skattechefen och är därmed undandragna landshövdingens och styrelsens inflytande. Skatteavdelningen kan därför sägas leva sitt eget liv inom länsstyrelseorganisationen.

Länsberedningens slutsats blir att det inte finns några bärande skäl av organisatorisk eller funktionell art och inte heller något sådant behov av samverkan som motiverar att skatteförvaltningen skall vara inordnad i länsstyrelseorganisationen.

Beredningen har också undersökt om en utbrytning av skatteförvaltningen skulle förorsaka olägenheter av annan art. Därvid har man bl a diskuterat synpunkter i utbrytningsfrågan som framfördes under remissbehandlingen av landskontorsutredningens betänkande. Beredningen finner att vad som anförts som skäl för en inom länsstyrelsen bibehållen skatteförvaltning väger lätt mot de fördelar av organisatorisk art som en utbrytning skulle medföra. Man föreslår därför att skatteförvaltningen bryts ut från länsstyrelsen till fristående skatteverk.

De regionala skatteverken bör enligt beredningens mening inte inrättas oberoende av länsgränserna och indelningen i områden för andra statliga myndigheter i ett län. Skatteverkens verksamhetsområden ansluter därför till den föreslagna länsindelningen, som ju i huvudsak överensstämmer med den nu gällande.

Skatteverkens organisation och arbetsuppgifter

Den regionala skatteförvaltningen är organiserad på samma sätt i 22 av landets länsstyrelser. Endast Stockholms län och Gotlands län har avvikande organisationer.

I normalorganisationen är skatteavdelningen organiserad på fem enheter, taxeringsenhet, revisionsenhet, mervärdeskatteenhet, uppborrdsenhet och dataenhet. I Gotlands län består skatteavdelningen dock av endast två enheter, en revisionsenhet och en enhet för övriga ärenden.

Länsstyrelsen i Stockholms län fick från år 1968 en helt ny organisation. Skatteförvaltningen uppdelades i detta län på två avdelningar, taxeringsavdelningen samt kameral- och uppborrdsavdelningen, i vilken bl a ingick en uppborrdsenhet och en dataenhet. Denna uppdelning behölls vid 1971 års länsstyrelserreform.

Länsberedningen konstaterar att ombildningen av skatteavdelningarna till fristående regionala skatteverk i och för sig inte innebär någon omfattande omorganisation. De fem enheter som nu bildar skatteavdelningen bör med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter ingå i skatteverket. Beredningen finner det sålunda naturligt att dataenheten vid en utbrytning behåller sin organisatoriska anknytning till skatteadministrationen, eftersom datautrustningen främst är avsedd för folkbokförings- och beskattningsverksamheten. Vidare förutsätter beredningen att uppborrdsenheten och dataenheten i Stockholms län följer med till skatteverket samt att, liksom nu, en från övriga län avvikande organisation är påkallad i Gotlands län.

Skatteverket måste emellertid förses med en administrativ funktion för personal- och ekonomiadministration, resurs- och utvecklingsplanering samt service. Hur omfattande dessa arbetsuppgifter blir hänger samman med frågan i vad mån hithörande uppgifter för skatteverket, de lokala skattemyndigheterna och exekutionsväsendet skall ligga kvar på det regionala planet eller centraliseras. Beredningen utgår från att uppgifterna i allt väsentligt skall ligga på länsplanet.

Eftersom länsberedningens förslag är av principiell natur har man inte gått närmare in på olika spörsmål av organisatorisk art. Meningen är att mera ingående organisationsundersökningar skall följa.

En fråga som länsberedningen behandlat är hur ärenden rörande taxeringsorganisationen i första instans, t ex indelning i taxeringsdistrikt, förordnande av taxeringsfunktionärer och ersättningar till dessa, skall handläggas efter den tänkta omorganisationen. Beredningen finner det naturligt att skatteverket övertar hithörande uppgifter.

RSV har från en distriktsorganisation med kontor i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Distriktskontoren sorterade tidigare under kontrollstyrelsen men behölls när kontrollstyrelsens funktioner övertogs av RSV. Kontorens uppgifter var tidigare helt inriktade på kontroll av punktskatter. På senare år har dess personal alltmer kommit att syssla med annan skattekontroll, i första hand kontroll av mervärdeskatt.

Det kan enligt länsberedningen ifrågasättas om RSV vid sidan av den regionala organisation som skatteverken bildar bör ha kvar den nuvarande distriktsorganisa-

tionen. En sådan form av dubbel distriktsförvaltning ter sig så mycket mera diskutabel som distriktskontoren delvis skulle bli verksamma inom samma områden som skatteverken. Frågan föreslås bli föremål för särskild utredning i anslutning till de kommande organisationsundersökningarna.

Nyinrättade statliga myndigheter brukar numera vanligen få en lekmannastyrelse. Länsberedningen anser att också skatteverken bör ha en sådan styrelse med uppgifter liknande andra verksstyrelser. Till styrelsen bör alltså hänskjutas viktiga remissfrågor, frågor om arbetsordning, vissa tjänstetillsättningar, anslagsframställningar o d. En grupp av ärenden som beredningen särskilt utpekar som lämpliga styrelseärenden är frågor om taxeringsorganisationen i första instans.

Skatteverkets styrelse bör inte vara stor. Beredningen anser att det räcker med fyra ledamöter utom skatteverkets chef som ordförande. Ledamöter och suppleanter för dessa föreslås bli valda av landstinget.

Skatteverkens förhållande till RSV

Det ligger i sakens natur att RSV bör bli chefsmyndighet för de regionala skatteverken under vilka de lokala skattemyndigheterna i sin tur bör sortera. Detta innebär också att den regionala och lokala skatteförvaltningen kommer att redovisas under finansdepartementets huvudtitel, och ej som nu under kommundepartementets.

Länsberedningen behandlar ganska ingående problemen kring skatteverkets förhållande till RSV, delvis mot bakgrund av de farhågor för central styrning som yppades under remissbehandlingen av landskontorsutredningens betänkande. Det påpekas att RSV enligt sin instruktion redan nu på olika sätt kan påverka och styra den regionala och lokala skatteadministrationen.

Sålunda har sakenheterna inom RSV i instruktion och arbetsordning getts ett omfattande ansvarsområde. Det innefattar, förutom råd och anvisningar i materiella frågor, även ansvaret för system, rutiner, innehållet i blanketter samt resursanvändning och resultatuppföljning inom sakområdet. Verksamheten på skatte- och uppborndsområdet styrs därför i betydande grad genom bl a anvisningar, arbets- och datatekniska rutiner och blanketter som verket utarbetar. Taxerings- och skattekontroll av typen landsomfattande aktioner initieras, leds och följs upp av RSV men utförs på fältet av i huvudsak tjänstemän från länsstyrelsernas skatteavdelningar. Vidare har RSV stort inflytande i tillsättnings- och anslagsfrågor. Kungl Maj:t har således föreskrivit att länsstyrelse skall före avgivandet av förslag till Kungl Maj:t eller beslut om tillsättning samråda med RSV såvitt gäller tjänst i lägst lönegrad A 28.

I budgetanvisningarna för länsstyrelserna anges att anslagsframställningarna skall tillställas bl a RSV. RSVs genomgång av länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas anslagsäskanden är också mycket omfattande.

Att skatteverken blir direkt underställda RSV bedöms därför i sak inte innebära någon förändring vad gäller styrningen av skatteadministrationen. En grundtanke hos länsberedningen är att uppgifter i så stor utsträckning som möjligt bör decentrali-

seras. Beredningen understryker att en utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelserna inte får leda till att uppgifter centraliseras.

Länsberedningen finner det vara uppenbart att uppgiften att föra det allmännas talan i skattemål och beslut om taxerings- och skatterevisioner och vad därmed sammanhänger regelmässigt inte lämpar sig för central styrning i vidare mån än såvitt gäller allmänna riktlinjer för verksamheten. Besluten i de enskilda fallen men också planeringen av verksamhetens inriktning inom regionen måste i allt väsentligt ligga på den regionala eller lokala myndigheten.

Vad kontrollverksamheten beträffar bör enligt beredningen särskilt beaktas avvägningen mellan centralt planerade kontrollaktioner, å ena sidan, och de aktiviteter som initierats regionalt, å den andra. Vid denna avvägning bör de förra inte bli så omfattande och arbetskrävande att utrymmet för regionala och lokala aktiviteter blir otillräckligt.

Förvaltningsrättskipningen

Slutligen något om den regionala förvaltningsrättskipningen. Den utövas på samtliga avdelningar inom länsstyrelsen, men är framför allt koncentrerad till förvaltningsavdelningen där länskatte-rätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten har sina kanslier. Länsberedningen har diskuterat frågan huruvida förvaltningsrättskipningen liksom nu skall vara knuten till länsstyrelsen eller brytas ut till helt fristående förvaltningsdomstolar. Beredningen har inte funnit några bärande skäl för en sådan utbrytning utan föreslår att den organisatoriska anknypningen till länsstyrelserna skall finnas kvar. Man anser dock att de tre domstolarna bör slås samman till en förvaltningsdomstol i varje län, förslagsvis benämnd länsrätt. Någon ändring beträffande antalet nämndemän föreslås inte.

Länsberedningen anser att det finns många fördelar med att lekmän deltar i förvaltningsrättskipningen. Alla möjligheter att öka detta deltagande bör därför tillvaratas. Det enklaste sättet att få ökad lekmannaverkan inom förvaltningsrättskipningen måste enligt beredningens uppfattning vara att den föreslagna länsrätten tillförs nya målgrupper som i första hand bör hämtas från länsstyrelsen. Beredningen avstår dock från att lämna något preciserat förslag, eftersom det måste utredas närmare vilka målgrupper som kan flyttas över.

Länsberedningen står helt enig bakom förslaget om utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelserna. Däremot finns det en viss åsiktsbrytning i fråga om förvaltningsrättskipningen, vilket kommit till uttryck i ett särskilt yttrande av fyra ledamöter. Enligt deras mening väger de principiella skäl tungt som talar för att organ med allmänna förvaltningsuppgifter och organ med dömande uppgifter också bör vara organisatoriskt åtskilda. De anser därför att på sikt även på förvaltningsrättskipningens område en organisation bör byggas upp som motsvarar den inom den allmänna rättskipningen med organisatoriskt fristående förvaltningsdomstolar också i första instans. Trots sin principiella uppfattning har de dock avstått från att nu redan några år efter 1971 års reform föreslå en utbrytning som skulle innebära avsevärda förändringar i länsstyrelsen nuvarande organisation.